



Exma. Senhora
Subinspectora-Geral
Inspeção-Geral de Finanças
Dr.ª Ana Paula Barata Salgueiro
Rua Angelina Vidal, 41
1199-005 LISBOA

Sua referência	Nossa referência	Sua comunicação de	Data
	Of. n.º 3943		31-10-2016

**Assunto: Projecto de relatório - Controlo do endividamento e da situação financeira da administração local Autárquica – Município de Penela – Proc. N.º 2014/238/A3/525
Contraditório Institucional**

Em conformidade com o Plano de Actividades da Inspeção-Geral de Finanças (IGF) realizou-se uma auditoria no Município de Penela enquadrada no Projecto: Controlo do endividamento e da situação financeira da Administração Local Autárquica. Esta auditoria incidiu sobre o triénio 2011/2013 tendo ainda sido objecto de análise a informação orçamental e financeira relativa ao exercício de 2014.

É entendimento deste município que o sistema de auditorias permite a melhoria da prestação do serviço público, apontando para falhas ou procedimentos ausentes, cuja resolução confere maior capacidade e profundidade à acção das entidades auditadas. Assim, esta auditoria é mais um instrumento de análise da situação financeira do Município de Penela, nos exercícios de 2011, 2012, 2013 e 2014 que já foi traduzida nos documentos de prestação de contas do Município, certificadas por Revisor Oficial independente e aprovadas pela Assembleia Municipal.

O Município de Penela, após análise ao Projecto de Relatório, vem por este meio, proceder ao exercício do direito de contraditório institucional, nomeadamente no que respeita às conclusões e recomendações contidas no referido documento. Assim, procedemos aos esclarecimentos respeitantes às conclusões sempre que das mesmas resultem recomendações por parte da IGF, nomeadamente:

3.1 – Documentos de Prestação de Contas

3.1.1 - Relativamente aos documentos de Prestação de Contas, os resultados apurados indiciam que, entre 2011/2014, os balanços do Município de Penela reflectiam, com significativa fiabilidade, a sua situação financeira nas rubricas do passivo exigível, dado que as correcções efectuadas não são materialmente relevantes em termos absolutos e têm um peso reduzido na dívida total reconhecida contabilisticamente.

As correcções de maior significado indicadas pela IGF dizem respeito à eliminação na conta de "Investimentos Financeiros" do valor das participações em entidades de natureza associativa (IPN – Instituto Pedro Nunes, CESAB – Centro de serviços do Ambiente e AREAC – Agência Regional de Energia e Ambiente Centro nos montantes de €35.000, €40.000 e €40.000 respectivamente. Esta é, como o próprio projecto de relatório refere, uma matéria controversa, sobre a solução a adoptar, nos municípios que integram associações (de direito público ou privado), relativamente ao reconhecimento ou não de eventuais participações nessas entidades como investimentos financeiros ou como custo do exercício. A IGF entende que, tendo em conta a natureza destas instituições, da qualidade de associado não resulta a detenção de um investimento financeiro, pelo que, por prudência, atendendo ao impacto que tais eventos podem ter sobre a situação do município em termos de limite de endividamento líquido não devem ser reconhecidos como investimentos financeiros.

As restantes correcções são de pouco significado e respeitam ao incorrecto registo, que por lapso foi efectuado em acréscimo de custos, de documentos de despesa emitidos pelos fornecedores antes do final do exercício pelo que já consubstanciavam dívida municipal e ao incorrecto registo de uma prestação de um EMLP que se vence em Janeiro de 2014.

Relativamente às situações reportadas, as mesmas já se encontram a ser analisadas pelo MP e pelo Revisor Oficial de Contas, de forma a proceder às regularizações consideradas necessárias. (cfr. Recomendação A))

3.1.1.1 – Persistência de outras fragilidades em termos de adopção do POCAL, de que se salienta a falta de implementação da contabilidade de custos

O Município de Penela já se encontra a desenvolver esforços para a sua implementação, nomeadamente com a contratação de uma prestação de serviços externa para o efeito, dado não haver disponibilidade de recursos humanos e técnicos do município. (cfr. Recomendação B))

3.2 – Orçamento, Dívida Municipal e situação financeira

3.2.1.1 – Prática reiterada, entre 2011/2014, de elevado empolamento na previsão das receitas orçamentais, com baixos índices de execução em termos globais, (...) o que contraria o objectivo visado pelas regras previsionais consagradas no POCAL

O grau de exactidão na previsão das receitas está muitas vezes prejudicado pela necessidade de demonstrar níveis de maturidade que permita beneficiar de financiamento dos projectos. Ainda assim, o Município de Penela tem vindo a efectuar um caminho de ajustamento contínuo dos orçamentos, prevendo a receita de forma mais rigorosa. Este ajustamento dificilmente poderia seguir um ritmo mais acelerado sob pena de colocar em causa a prossecução das atribuições municipais e o cumprimento dos

contratos de co-financiamento para investimentos estruturantes neste Município. De salientar que, em 2015, o grau de execução do orçamento da receita cifrou-se em 85%. A receita corrente arrecadada foi de 90% e a receita de capital arrecadada foi de 71%. (cfr. Recomendação C))

3.2.1.2 – Incumprimento, em 2012, do princípio do equilíbrio orçamental corrente previsto no POCAL

O princípio do equilíbrio orçamental significa que a autarquia deve ter a capacidade de com a receita corrente financiar a estrutura necessária ao funcionamento dos serviços municipais, dos projectos sociais, educacionais, culturais e desportivos e, ainda, atentas às regras da boa gestão, libertar meios para financiar despesa de capital. O incumprimento, em 2012, do princípio do equilíbrio orçamental corrente, previsto no POCAL, foi de natureza circunstancial e resulta da utilização de parte do empréstimo contraído ao abrigo do PAEL – Plano de Apoio à Economia Local, no montante de 1.619.469,50€, para pagamento de dívidas a fornecedores a mais de 90 dias e registada no SIIAL, em total respeito pela regra da antiguidade dos documentos em dívida, independentemente da sua classificação corrente ou de capital. O Município de Penela compromete-se a dar cumprimento integral e sistemático, no futuro, ao princípio do equilíbrio orçamental. (cfr. Recomendação D))

3.2.1.3 – Violação, sistemática, no período de 2011/2014, do princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial

O Município, nos últimos anos tem efectuado uma execução mais prudente dos orçamentos anuais, e tem efectuado um controlo mais rigoroso e contínuo dos níveis de execução orçamental. O Município de Penela tem cumprido o equilíbrio orçamental em sentido formal e tem-se aproximado, ano após ano, do equilíbrio em sentido substancial. No ano de 2015 verifica-se, através da respectiva prestação de contas que o equilíbrio orçamental substancial na execução autónoma do ano foi de 102,79% e na execução global do ano foi de 94,56%. (cfr. Recomendação E))

3.2.1.4 – Significativa ou total rigidez ao nível das despesas orçamentais

O Município de Penela tem vindo a desenvolver um significativo esforço tendo em vista a redução das despesas municipais que apresentam elevada rigidez. Os encargos relativos à dívida financeira (amortização e juros), as outras dívidas a terceiros de curto prazo transitadas dos anos anteriores e os compromissos assumidos e não pagos têm vindo a diminuir sistematicamente. No ano de 2015, a percentagem de receita não vinculada já apresenta o valor de 22,3%. (cfr. Recomendação F))

3.2.2 – A dívida global de operações orçamentais teve, entre 2011/2014, uma evolução favorável sendo, de salientar a persistência de um elevado período de recuperação da dívida total, significativo montante da dívida municipal “per capita” e relevante valor de dívida de MLP e do seu peso na dívida total.

O Município de Penela tem vindo a implementar algumas medidas, quer do lado da receita, quer do lado da despesa, tendo em vista o restabelecimento do equilíbrio financeiro. Ao nível da cobrança de receitas municipais, o Município tem procedido anualmente à actualização das taxas e preços dos bens e serviços bem como à actualização das rendas e concessões de edifícios e tem aperfeiçoado os respectivos processos de liquidação e cobrança. Ao nível da despesa, foi criada internamente uma ficha de necessidades, tendo em vista a análise e ponderação da necessidade e utilidade da despesa a realizar. Além disso, o Município tem diminuído os meios e as dotações afectas a algumas áreas de actividade tendo em vista a redução estrutural da despesa municipal. (cfr. Recomendação G) e H))

3.2.2.1 – O Stock da dívida de EMLP aumentou ao longo do quadriénio, o mesmo acontecendo com o serviço da dívida

O stock do serviço da dívida de EMLP e o serviço da dívida aumentou no período de 2011/2014, devido à adesão do MP ao PAEL – Programa de Apoio à Economia Local. No entanto, a dívida municipal de operações orçamentais tem decrescido significativamente, fixando-se, em 2015, em 4.561.178,96€. Esta evolução decorreu de forma conjugada, das amortizações anuais dos EMLP e da diminuição das “outras dívidas a terceiros”, apesar do reconhecimento, em 2014, da dívida relativa à participação do Município no FAM – Fundo de Apoio Municipal. Importa ainda referir que o MP efectuou, em 2015, a amortização extraordinária de empréstimos bancários no montante de 239.065,22€.

Assim, analisando o período de 2011/2015 constatamos que a dívida municipal decresceu M€3,7 isto é 45% e a dívida Municipal “per capita” decresceu de 1.381,00€ para 762,35€. (cfr. Recomendação I))

3.2.2.2 – As “outras dívidas a terceiros” de operações orçamentais diminuíram de forma muito expressiva mas manteve uma situação financeira de CP negativa e desequilibrada com elevados saldos reais negativos de operações orçamentais, PMP a fornecedores superiores, ainda que muito próximos, aos parâmetros legais e violação sistemática da regra do equilíbrio financeiro mínimo

Com a adesão do MP ao PAEL as “outras dívidas a terceiros” diminuíram significativamente. Esta diminuição foi prosseguida no exercício de 2015, fixando-se em 739.253,17€ (valor que inclui a dívida do FAM no montante de 273.376,51€). A situação financeira de curto prazo continua a apresentar saldos reais negativos de operações orçamentais que, em 2015, ascendiam a 415.964,86€, continuando uma trajectória decrescente.

O prazo médio de pagamentos a fornecedores em 31/12/2015 foi de 49 dias diminuindo 16 dias relativamente a 31/12/2014.

Relativamente à regra do equilíbrio mínimo continua a verificar-se uma melhoria substancial deste indicador uma vez que, em 2015, o mesmo apresenta o valor de 82%.

Considerando o exposto podemos concluir que o município tem acompanhado e efectuado um controlo rigoroso da evolução e da assunção de nova dívida de CP, de modo a conter e adequar o seu montante ao quadro financeiro da autarquia. A redução do PMP tem também evitado a ocorrência de custos financeiros, sendo estes, actualmente, praticamente nulos. (cfr. Recomendação J) e K))

3.3 – Limites legais de endividamento Municipal

3.3.1.1 – A Autarquia cumpriu, em 2013, os limites legais de EL e de ECP mas ultrapassou o de MLP

O incumprimento, em 2013, do limite legal de ELMLP, foi de natureza circunstancial e resulta da utilização do empréstimo contraído ao abrigo do PAEL – Plano de Apoio à Economia Local, para pagamento de dívidas a fornecedores a mais de 90 dias e registada no SIAL. No entanto, segundo o n.º 4 do art.º 1º da Lei n.º 43/2012, de 28 de Agosto, “O limite legal de endividamento de médio e longo prazo não prejudica a contratação de empréstimos ao abrigo da presente lei”. Nos anos subsequentes o município tem cumprido todos os limites legais de endividamento municipal. (cfr. Recomendação L))

3.3.1.3 – O MP cumpriu a obrigação de prestação periódica de informação à DGAL mas os dados reportados, quanto a 2013, não reflectiam, com inteira fiabilidade, a sua situação em matéria de EL e de EMLP

O município cumpriu a obrigação de prestação periódica de informação à DGAL. No entanto, em 2013, o perímetro susceptível de relevar para a aferição do cumprimento dos limites legais de endividamento englobava, para além do Município, uma associação de municípios e três entidades de natureza empresarial. Esta foi uma nova metodologia que as entidades participadas pelo Município tiveram de interiorizar, não tendo sido fácil a sua implementação. No entanto, e apesar dos esforços desenvolvidos não foi possível obter, em tempo útil, os dados necessários para a correcta prestação da informação. Cientes desta dificuldade, o Município tem desenvolvido vários contactos, com aquelas e outras entidades, alertando-as e sensibilizando-as para a necessidade de periodicamente prestarem a informação financeira necessária para a prestação de informação correcta e rigorosa à DGAL: (cfr. Recomendação M) e N))

3.5 – Controlo Interno, Procedimentos Contabilísticos e Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infracções Conexas

3.5.1 – O MP tem em vigor um RSCI e um PGRIC, que são coerentes, articulados e complementares. O RSCI não foi actualizado no sentido de integrar as adequadas normas face às alterações legislativas entretanto ocorridas, nem com o cumprimento dos objectivos subjacentes à adesão ao PAEL. O PGRIC não foi disponibilizado no sítio da internet do município. A Autarquia não dispõe de nenhum departamento/serviço específico ou elemento que realize a função de controlo interno.

O município não actualizou o RSCI, no entanto, os orçamentos de 2016 e 2017 contêm um articulado de normas que respondem às alterações legislativas entretanto ocorridas bem como ao cumprimento dos objectivos subjacentes ao PAEL. Ainda assim, compromete-se o MP a efectuar a revisão do RSCI no sentido de incluir os necessários procedimentos e controlos relacionados com o cumprimento da LCPA, do RFALEI e do PAEL. (cfr. Recomendação O))

O PGRIC foi aprovado em reunião da Câmara Municipal de 07 de Dezembro de 2009 e em reunião da Assembleia Municipal de 22 de Dezembro de 2009 e encontra-se, desde essa data, disponível para consulta no sítio da internet do Município, uma vez que o mesmo se encontra transcrito na sua íntegra na respectiva acta. No entanto, o MP procedeu à renovação do seu site, no passado mês de Setembro de 2016, tendo disponibilizado o PGRIC para consulta em <http://www.cm-penela.pt/uploads/cf66b77d63edbfbe60c46d36aa4e9bce.pdf>. (cfr. Recomendação P))

O MP não dispõe de serviço ou elemento que realize a função de controlo interno, no entanto este tem sido garantido desde logo, pelos próprios intervenientes que de acordo com o princípio da segregação de funções exercem uma efectiva monitorização do cumprimento do RCI nas demais intervenções nos processos. Acresce que o MP dispõe de um sistema de gestão da qualidade devidamente certificado que também monitoriza o cumprimento das normas do RCI. Em reforço do cumprimento dos procedimentos de controlo interno existe ainda auditoria externa efectuada por revisor oficial de contas. (cfr. Recomendação Q))

3.5.1.1 – Não relevação, em contas de ordem, das cauções e garantias prestadas sob a forma documental. Não apresentação, no passivo de CP do balanço, do valor da amortização de contractos de EMLP, cujo pagamento se vence em cada um dos anos imediatos.

O MP encontra-se a efectuar o levantamento das cauções e garantias prestadas sob a forma documental tendo em vista a sua relevação em contas de ordem. (cfr. Recomendação R))

Relativamente à adequada apresentação, no CP do balanço, dos valores relativos à amortização de EMLP exigíveis no exercício seguinte, o MP irá proceder, no exercício económico em curso, à sua correcta relevação. (cfr. Recomendação S))

3.5.1.2 – Relativamente ao PGRIC não foram previstos mecanismos internos e identificados os responsáveis pela monitorização da aplicação das medidas preventivas, não foram definidos os modelos de relatórios de acompanhamento da sua execução e não foram estabelecidas as metodologias a adoptar na elaboração do relatório anual.

O PGRIC foi aprovado em reunião da Câmara Municipal de 07 de Dezembro de 2009 e em reunião da Assembleia Municipal de 22 de Dezembro de 2009. Neste âmbito, foram identificados um conjunto de riscos, por unidade orgânica, e definidas medidas que previnam a sua ocorrência a implementar pelos vários responsáveis envolvidos na gestão do plano, sob a direcção do órgão dirigente máximo. O MP tem procedido anualmente à análise das medidas identificadas e procedido à elaboração do respectivo relatório com base na observação, compilação e organização de toda a informação disponível, recolhida junto dos responsáveis por cada unidade orgânica. Para esta análise muito tem contribuído o sistema de gestão da qualidade implementado no MP e que é mantido com eficácia dando cumprimento aos requisitos legais da NP EN ISSO 9001:2008. (cfr. Recomendação T) U) e V))

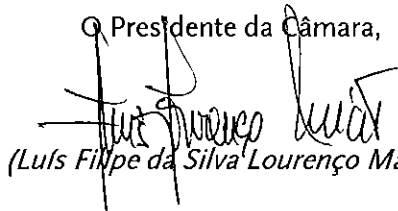
Em conclusão,

- A análise realizada aos anos de 2011 a 2014, os balanços do MP reflectiam, com significativa fiabilidade, a sua situação financeira nas rubricas do passivo exigível, dado que as correcções efectuadas não são materialmente relevantes;
- O imobilizado é maioritariamente financiado por capitais permanentes, como é desejável;
- O grau de execução orçamental da receita total disponível, em 2015, foi de 85%;
- O não cumprimento em 2012 do princípio orçamental do equilíbrio corrente, foi circunstancial e está directamente relacionada com a adesão do MP ao PAEL;
- O MP cumpriu o princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial no que respeita à execução autónoma do ano;
- Verifica-se uma melhoria significativa do princípio do equilíbrio orçamental em sentido substancial no que respeita à execução global;
- Verifica-se uma melhoria significativa na percentagem da receita não vinculada que em 2011 era de -22,2% e em 2015 foi de 22,3%;
- A dívida municipal decresceu significativamente (M€3,7 isto é 45%), passando de M€8,261 em 2011 para M€4,561 em 2015, apesar do reconhecimento, em 2014, da dívida relativa ao FAM;
- A dívida municipal "per capita" decresceu de €1.381 em 2011 para €762 em 2015;
- O montante em dívida de EMLP no final do ano de 2015 ascendia a €3.821.925,79 e em 30/09/2016 baixara já para €3.418.813,80;

- A componente de “Outras dívidas a terceiros” de operações orçamentais diminuiu de forma significativa (M€3,6 e 83%), importando, em 2015, em 739.253,17€ (valor que inclui a dívida do FAM no montante de 273.376,51€);
- Em 2015, a dívida de CP de operações orçamentais (excluindo o FAM), ascendeu a 465.876,66€;
- Em 2015 o PMP, segundo a metodologia de cálculo adoptada pela DGAL, era de 49 dias;
- O MP tem cumprido o limite de EL;
- O não cumprimento, em 2013 do limite de EMLP, foi circunstancial e está directamente relacionado com a adesão do MP ao PAEL. O limite legal de endividamento de médio e longo prazo não prejudica a contratação de empréstimos ao abrigo da Lei n.º 43/2012, de 28 de Agosto;
- O MP, em 2014 e 2015, cumpriu o regime da dívida total previsto no RFALEI;
- O MP cumpriu a obrigação de prestação periódica de informação à DGAL;
- Ao nível dos mecanismos de recuperação financeira previstos no RFALEI, o MP no final de 2015, atendendo aos parâmetros legalmente estabelecidos, não se encontra em situação de adesão facultativa a saneamento financeiro nem a procedimento de recuperação financeira;
- O MP aprovou em tem em vigor um RSCI e PGRCIC que são coerentes, articulados e complementares;
- O MP compromete-se a proceder à revisão do RSCI de forma a integrar as adequadas normas face às alterações legislativas ocorridas e ao cumprimento dos objectivos subjacentes à adesão ao PAEL;
- O PGRCIC encontra-se disponibilizado no sítio da internet do Município;
- O MP encontra-se a efectuar o levantamento e registo das cauções e garantias prestadas por terceiros sob a forma documental tendo em vista a sua relevação em contas de ordem;
- O MP irá proceder, no exercício económico em curso, à correcta relevação no passivo de CP do balanço, do valor da amortização de contratos de EMLP.

Com os melhores cumprimentos.

O Presidente da Câmara,


(Luís Filipe da Silva Lourenço Matias)